

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Status negara berkembang dengan kesejahteraan *materials* tingkat rendah menjadikan Indonesia belum lepas dari masalah kemiskinan. Kemiskinan bersifat *kompleks* dan *multidimensional*, menyentuh dimensi budaya, ekonomi, politik, dan sosial. Berdasarkan berita resmi No. 06/01/Th. XVII, 2 Januari 2014 Badan Pusat Statistik (BPS) merilis statistik profil kemiskinan di Indonesia. Pada bulan September 2013 jumlah penduduk miskin mencapai 28,55 juta orang atau 11,47%. Jumlah tersebut bertambah sebanyak 0,48 juta orang dibandingkan dengan penduduk miskin pada bulan Maret 2013 yang sebanyak 28,07 atau 11,37%. BPS berpendapat kenaikan jumlah penduduk miskin dari bulan Maret - September diakibatkan inflasi umum sebesar 5,02%, yang merupakan dampak dari kenaikan bahan bakar minyak (BBM) pada bulan Juni 2013.

Penduduk miskin tersebar baik di perdesaan (biasa disebut masyarakat miskin perdesaan) maupun di perkotaan (biasa disebut masyarakat miskin perkotaan). Masyarakat miskin perdesaan muncul akibat sistem pertanian tradisional, dimana petani diposisikan harus mengeluarkan modal cukup besar pada masa tanam dan rendahnya harga jual akibat ditekanya harga bahan pokok makanan oleh pemerintah. Secara kualitas hidup, masyarakat miskin di perdesaan lebih baik bila dibandingkan dengan masyarakat miskin di

perkotaan. Masyarakat miskin perdesaan didukung lahan pertanian dan alam yang masih baik untuk bercocok tanam sebagai pendukung kelangsungan hidup mereka. Masyarakat miskin perkotaan sebagian adalah masyarakat miskin perdesaan yang pindah ke kota untuk mencari pekerjaan. Mereka berharap mampu memperbaiki kualitas ekonomi sehingga menjadi masyarakat yang sejahtera. Akan tetapi tidak semua dari mereka beruntung dan mampu menjadi sejahtera dengan kualitas pendidikan yang dimiliki. Banyak diantara mereka hanya berpindah tempat dan sedikit mengubah sebutan menjadi masyarakat miskin perkotaan. Masyarakat miskin perkotaan adalah akar dari masalah kemiskinan perkotaan (*urban poverty*) yang bersifat *multidimensi*.

Masyarakat miskin perkotaan hidup berkelompok pada daerah yang tidak layak digunakan dan membentuk wajah di sudut kota dengan gambaran pemukiman kumuh. Masyarakat miskin perkotaan mendiami pemukiman kumuh dihadapkan pada ketidakpastian status hukum penguasaan dan penggunaan lahan. Mereka menempati lahan yang dalam perspektif lingkungan dan pengelolaan kawasan tidak direkomendasikan sebagai daerah hunian sampai lahan publik. Tidak dipungkiri lagi apabila daerah bantaran sungai, penyangga rel kereta api, pemakaman umum, dan kawasan sekitar pembuangan akhir sampah perkotaan dikerumuni gubug-gubug, rumah semi permanen dan lambat tahun menjadi bangunan permanen. Lingkungan pemukiman kumuh tersebut miskin fasilitas umum, kualitas lingkungan dan kehidupan masyarakatnya buruk. Tidak khayal pemukiman kumuh mudah terjangkau berbagai persoalan penyakit endemik serta sarat masalah sosial dan

kemiskinan. Dimana sebagian besar masalah tersebut adalah, tingkat pendapatan rendah, jauh dari fasilitas pendidikan, kesehatan, perumahan dan fasilitas lingkungan pendukung yang belum tertata, terancamnya keamanan pribadi, dan ketidakberdayaan. Masyarakat miskin di daerah perkotaan menurut catatan BPS berdasarkan berita resmi No. 06/01/Th. XVII selama periode bulan Maret - September 2013 naik sebanyak 0,30 juta orang (dari 10,33 juta orang atau 8,39% pada bulan Maret 2013 menjadi 10,63 juta orang 8,52% pada bulan September 2013).

Kemiskinan di wilayah perkotaan sudah seharusnya mendapat penanganan dari pemerintah melalui kebijakan/program. Suatu kewajiban, baik dari pemerintah pusat sampai tingkat daerah yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat seperti perangkat kelurahan untuk mendekatkan masyarakat miskin perkotaan kepada kebutuhan dasar pendidikan, kesehatan, perumahan, pekerjaan dan keamanan. Kebijakan/Program pengentasan kemiskinan harus benar-benar mampu mengangkat mereka dari lobang kemiskinan. Kebijakan/program dengan konsep/strategi partisipasi dan pemberdayaan masyarakat menjadi pilihan utama. Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dalam kebijakan/program saat ini dipilih untuk menyelesaikan permasalahan kemiskinan perkotaan. Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dalam mengentaskan kemiskinan sebagai pendorong, dimana mereka secara bersama-sama ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, implementasi, monitoring, dan evaluasi. Sekarang mereka mulai ditempatkan sebagai subyek dan bukan lagi sebagai obyek

pembangunan. Penangan kemiskinan masyarakat perkotaan oleh pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementrian Pekerjaan Umum berkerjasama dengan pemerintah daerah melibatkan masyarakat secara langsung untuk diberdayakan, maka diluncurkan Program Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas (PLPBK).

Menurut buku *“Petunjuk Teknis Siklus Penataan Lingkungan Permukiman Berbasis Komunitas”*, Program PLPBK adalah:

Proses membangun dan mengembangkan tatanan sosial, budaya, ekonomi dan lingkungan dengan dilandasi oleh visi yang dibangun secara bersama-sama oleh rakyat (masyarakat). Program PLPBK diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya dan maksud dari penyelenggaraan program tersebut untuk mewujudkan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin perkotaan melalui penataan lingkungan permukiman yang teratur aman dan sehat. Untuk mencapai tujuan tersebut harus diiringi dengan kerja keras meningkatkan kesadaran masyarakat hidup sehat dan produktif, penataan lingkungan permukiman miskin berbasis ruang, dan peningkatan sarana, prasarana dan pelayanan permukiman untuk masyarakat miskin.

Program PLPBK terdiri dari empat tahapan dan memiliki lima tingkatan pelaku. Tahapan Program PLPBK meliputi tahap persiapan, perencanaan, pembangunan, dan keberlanjutan. Tingkatan pelaku Program PLPBK terdiri dari pelaku tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan. Para pelaku tingkat desa/kelurahan terdiri dari: lurah/kepala desa, Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM), Tenaga Ahli Perencanaan Partisipatif dan Pemasaran (TAPP), Tim Inti Perencanaan dan Pemasaran (TIPP), Tim Relawan (TR), dan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM).

Pada tahun 2009 Pemerintah Daerah Kabupaten Pati memperoleh Program PLPBK dari Kementrian Pekerjaan Umum untuk Kelurahan Pati Lor.

Kelurahan Pati Lor memiliki letak strategis di tengah-tengah Kabupaten Pati. Letak yang strategis sebagai modal pengembangan kawasan melalui penataan dan pemanfaatan lingkungan. Melalui Program PLPBK Kelurahan Pati Lor memutuskan untuk membangun kawasan prioritas Penjawi *Night Market* (PNM). PNM adalah pemanfaatan Jalan (Jl.) Penjawi pada sore sampai malam hari sebagai pusat wisata kuliner. Pada sore sampai malam hari jalan ditutup dan pengguna jalan dialihkan ke jalan lain. Kawasan Prioritas PNM digunakan untuk berjualan makanan khas oleh para pedagang. Pedagang yang berjualan di kawasan prioritas PNM adalah masyarakat Kelurahan Pati Lor yang mendapat persetujuan dari BKM Mekar Sari.

BKM Mekar Sari merupakan salah satu pelaku yang melaksanakan Program PLPBK ditingkat kelurahan Pati Lor. Menurut buku “*Petunjuk Teknis Pengembangan Badan Keswadayaan Masyarakat/Lembaga Keswadayaan Masyarakat (BKM/LKM)*”, BKM adalah:

Lembaga pimpinan kolektif dari suatu himpunan masyarakat di tingkat desa/kelurahan dengan peran utama sebagai dewan pengambilan keputusan yang dalam proses pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif. BKM disamping sebagai dewan pengambilan keputusan juga untuk menggalang potensi dan sumber daya, baik yang dimiliki masyarakat maupun yang bersumber dari luar (*channeling*), dalam upaya menanggulangi berbagai persoalan pembangunan di wilayah desa/kelurahan. BKM juga merupakan jembatan penghubung aspirasi warga ke pemerintahan desa/kelurahan serta memperjuangkan kebutuhan warga di tingkat desa/kelurahan dalam musbangdes/kelurahan dan yang terahir BKM adalah lembaga eksekutif dengan peran utama sebagai pengendali bukan sebagai pelaksana, oleh sebab itu BKM Mekar Sari sebagai motor dari Program PLPBK dan dapat membentuk Unit Pelaksana (UP) atau satuan kerja.

BKM Mekar Sari selaku salah satu pelaku di tingkat Kelurahan Pati Lor dan sebagai motor dari Program PLPBK harus mampu mewujudkan kawasan

prioritas PNM. Sinergi antar pelaku mutlak diperlukan disetiap kegiatan untuk mendukung keberhasilan, dikarenakan BKM Mekar Sari tidak satu-satunya pelaku di tingkat Kelurahan Pati Lor sehingga berdampak positif kepada kelompok sasaran.

BKM Mekar Sari menggunakan kawasan prioritas PNM untuk memberdayakan masyarakat Kelurahan Pati Lor. Tetapi, pada realisasi kawasan prioritas PNM sepi dari pedagang dan pengunjung. Banyaknya pelaku dan tahapan Progam PLPBK memperlambat realisasi kawasan prioritas PNM karena membutuhkan waktu dan proses yang panjang untuk mengambil keputusan. Anggota BKM Mekar Sari sebagian besar direkrut dari lingkungan Kelurahan Pati Lor. Regenerasi perekrutan terbatas pada mengganti jabatan pada anggota lama. Sulit bagi anggota baru untuk masuk BKM Mekar Sari. Tidak semua anggota BKM Mekar Sari mampu dalam mengenali tujuan, sasaran dan strategi organisasi di lapangan. Secara umum kinerja BKM Mekar Sari dalam melaksanakan tahapan kawasan prioritas PNM belum mampu memberdayakan masyarakat Kelurahan Pati Lor. Untuk melihat tingkat keberhasilan dalam mewujudkan kawasan prioritas PNM perlu dilakukan penelitian terhadap kinerja BKM Mekar Sari. Penelitian kinerja dengan melihat tingkatan ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut dengan menggunakan indikator-indikator tertentu. Melihat uraian latar belakang diatas, peneliti tertarik untuk meneliti kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat ditarik beberapa permasalahan yang memiliki kaitan dengan BKM Mekar Sari dan kawasan prioritas PNM dalam Program PLPBK di Kelurahan Pati Lor, antara lain:

1. BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM sepi dari pedagang dan pengunjung.
2. Banyaknya pelaku dan tahapan Program PLPBK memperlambat realisasi kawasan prioritas PNM karena membutuhkan waktu dan proses yang panjang untuk mengambil keputusan.
3. Regenerasi perekrutan terbatas pada mengganti jabatan pada anggota lama, sulit bagi anggota baru untuk masuk BKM Mekar Sari.
4. Tidak semua anggota BKM Mekar Sari mampu dalam mengenali tujuan, sasaran dan strategi organisasi di lapangan.
5. Kinerja BKM Mekar Sari dalam melaksanakan tahapan kawasan prioritas PNM belum mampu memberdayakan masyarakat Kelurahan Pati Lor.

C. Batasan Masalah

Menyadari keterbatasan biaya dan waktu yang dimiliki peneliti dan bertujuan agar penelitian terpusat dan fokus, peneliti membatasi permasalahan pada kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati.

D. Rumusan Masalah

Peneliti mengajukan rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini. Rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati ?.
2. Apa faktor penghambat kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati ?.

E. Tujuan Penelitian

Peneliti memiliki tujuan dari dilakukannya penelitian ini. Tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk memahami kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati.
2. Untuk memahami faktor penghambat kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor, Kecamatan Pati, Kabupaten Pati.

F. Manfaat Penelitian

Tercapainya tujuan penelitian ini diharapkan oleh peneliti dapat memberi manfaat bagi orang lain. Harapan tersebut, sebagai berikut:

1. Manfaat Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi lebih mendalam terhadap Ilmu Administrasi negara, lebih khusus mengenai kinerja dan Program PLPBK.

2. Manfaat Secara Praktis

Penelitian ini secara praktis diharapkan peneliti mampu memberi manfaat kepada berbagai pihak, antara lain:

a. Bagi Peneliti

Peneliti mampu mengimplementasikan ilmu pengetahuan yang dipelajari saat perkuliahan ke lingkungan masyarakat dalam bentuk kinerja BKM Mekar Sari dalam merealisasikan kawasan prioritas PNM dan memenuhi syarat untuk menyelesaikan tugas akhir dan memperoleh gelar sarjana ilmu sosial dari jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta.

b. Bagi Pemerintah

Memberi masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Pati dan seluruh pelaku kawasan prioritas PNM di Kelurahan Pati Lor berkaitan kinerja BKM Mekar Sari.

c. Bagi Pihak-pihak Lain

Berbagi informasi mengenai kinerja BKM Mekar Sari dalam pembanguna kawasan prioritas PNM kepada masyarakat ditempat penelitian dan para pembaca.